Deutscher Bundestag **Drucksache 19/9764**

19. Wahlperiode

(zu Drucksache 19/8692)
30.04.2019

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Entfristung des Integrationsgesetzes
– Drucksache 19/8692 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 976. Sitzung am 12. April 2019 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c (§ 12a Absatz 3 AufenthG)

   In Artikel 1 Nummer 1 ist Buchstabe c wie folgt zu fassen:

   ‚c) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

   aa) Nach den Wörtern „wenn dadurch“ wird das Wort „insbesondere“ eingefügt.

   bb) In Nummer 2 wird das Wort „und“ durch das Wort „oder“ ersetzt.‘

   Begründung:

   Die Regelung des § 12a Absatz 3 AufenthG war von Anfang an problematisch, da die Kriterien Wohnraumversorgung sowie Ausbildungs- und Arbeitsmarkt gegenläufig sind. Wo der Arbeitsmarkt günstig ist, ist der Wohnungsmarkt in der Tendenz eher angespannt und umgekehrt. Dadurch ist es oft nicht möglich, beide Kriterien kumulativ zu erfüllen, und es entsteht ein rechtliches Risiko. Die bisherigen Erfahrungsberichte weisen darauf hin, dass eine nachhaltige Integration auch dann gefördert werden kann, wenn nicht zwingend alle drei Kriterien kumulativ vorliegen. Insofern bedarf es einer flexibleren Ausgestaltung dieser Vorschrift.

   Nicht verbessert wird die Regelung zudem durch die im Gesetzentwurf vorgesehene Einfügung des weiteren möglichen Kriteriums der Bildungs- und Betreuungsangebote, das die Kommunen begünstigt, die ihrer Verpflichtung nicht in ausreichendem Maße nachkommen, in jedem Fall die erforderlichen Schul- und Betreuungsangebote zu schaffen. Die vorgesehene Regelung würde sogar einen Anreiz setzen, diese Angebote nicht auszubauen. Auf die Nennung dieses Kriteriums sollte daher verzichtet werden. Länder, die sich bei ihrer Zuweisungsentscheidung darauf stützen wollen, könnten dies vor dem Hintergrund der Formulierung „insbesondere“ trotzdem tun.

2. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe d Doppelbuchstabe aa
Dreifachbuchstabe ccc – neu – (§ 12a Absatz 5 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe c AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe d ist Doppelbuchstabe aa folgender Dreifachbuchstabe anzufügen:

‚ccc) In Nummer 2 Buchstabe c wird das Wort „entstehen." durch die Wörter „entstehen; eine unzumutbare Einschränkung besteht insbesondere, wenn die Verpflichtung oder Zuweisung nach den Absätzen 1 bis 4 eine gewalttätige oder gewaltbetroffene Person an den bisherigen Wohnort bindet, einer Schutzanordnung nach dem Gewaltschutzgesetz oder sonstigen zum Schutz vor Gewalt, insbesondere häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt, erforderlichen Maßnahmen entgegensteht." ersetzt.'

Begründung:

In der Einzelbegründung zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe d Doppelbuchstabe bb wird im zweiten Absatz hervorgehoben, dass eine „unzumutbare Einschränkung" in § 12a Absatz 5 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe c AufenthG besteht, wenn die Wohnortverpflichtung eine gewalttätige oder gewaltbetroffene Person an einen Wohnort bindet, einer Gewaltschutzanordnung oder sonstigen zum Schutz vor Gewalt erforderlichen Maßnahmen entgegensteht (vergleiche Seite 7). Wegen der besonderen Wichtigkeit dieser Hervorhebung wird sie unmittelbar im Gesetzeswortlaut aufgenommen.

3. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe e (§ 12a Absatz 10 AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 1 ist Buchstabe e zu streichen.

Begründung:

§ 12a Absatz 10 AufenthG-E sieht einen Rückgriff auf die allgemeine Ermächtigung des § 12 Absatz 2 Satz 2 AufenthG vor, Visa und Aufenthaltserlaubnisse mit Auflagen (und damit auch Wohnsitzauflagen) zu verbinden.

Dies ist zum einen aus gesetzessystematischen Gründen abzulehnen, da § 12a AufenthG eine abschließende Regelung für anerkannte und aufgenommene Flüchtlinge darstellt, was auch in der Gesetzesbegründung nicht bestritten wird. Zum anderen steht zu befürchten, dass die vorgesehene Ermächtigung zu einer uneinheitlichen Anwendung in der ausländerbehördlichen Praxis führt:

Nach der Gesetzesbegründung soll die Regelung in Ausnahmefällen – wobei offen bleibt, welche Ausnahmefälle gemeint sein könnten – und auch nur dann zulässig sein, wenn dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und der einschlägigen EuGH-Rechtsprechung in allen Fällen Rechnung getragen wird, wobei auch eine besondere Begründung erforderlich ist.

Dies dürfte in der Praxis dazu führen, dass viele Ausländerbehörden wegen der vorgegebenen engen Grenzen auf diese Möglichkeit ganz verzichten werden (in diesem Fall wäre die Regelung entbehrlich); nicht auszuschließen ist aber auch, dass einige Ausländerbehörden in Verkennung der komplizierten Rechtslage regelmäßig nach Ablauf der dreijähren Wohnsitzauflage nach § 12a AufenthG eine solche nach § 12 Absatz 2 AufenthG verfügen.

4. Zu Artikel 1 Nummer 2 (§ 72 Absatz 3a Satz 5 – neu – AufenthG)

Dem Artikel 1 Nummer 2 § 72 Absatz 3a ist folgender Satz anzufügen:

„Satz 1, Satz 2 zweiter Halbsatz, Satz 3 und 4 gelten für die Aufhebung oder Änderung einer Wohnsitzverpflichtung, die auf der Grundlage von § 12 Absatz 2 Satz 2, § 61 Absatz 1d oder § 60 des Asylgesetzes begründet wurde, entsprechend."

Begründung:

In der ausländerbehördlichen Anwendung führen Verfahren zur Aufhebung oder Änderung einer Wohnsitzauflage des Öfteren auch in den genannten Fällen zu Problemen, insbesondere bei länderübergreifenden Umzügen. Zur Gewährleistung einer einheitlichen Verfahrensweise sollten daher auch die weiteren Vorschriften zu Wohnsitzauflagen und zur Wohnsitzbeschränkung nach § 12 Absatz 2 Satz 2, § 61 Absatz 1d AufenthG und § 60 AsylG in § 72 Absatz 3a AufenthG-E aufgenommen werden.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Nummer 1 (zu § 12a Absatz 3 AufenthG-E)

Die Bundesregierung schließt sich dem Vorschlag nicht an. Nach der geltenden Vorschrift des § 12a Absatz 3 AufenthG kann ein Ausländer, der der Verpflichtung nach § 12a Absatz 1 AufenthG unterliegt, zur Förderung seiner nachhaltigen Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland innerhalb von sechs Monaten nach Anerkennung oder erstmaliger Erteilung der Aufenthaltserlaubnis verpflichtet werden, längstens bis zum Ablauf der nach § 12a Absatz 1 AufenthG geltenden Frist seinen Wohnsitz an einem bestimmten Ort zu nehmen, wenn dadurch seine Versorgung mit angemessenem Wohnraum (§ 12a Absatz 3 Nummer 1 AufenthG), sein Erwerb hinreichender mündlicher Deutschkenntnisse im Sinne des Niveaus A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (§ 12a Absatz 3 Nummer 2 AufenthG) und unter Berücksichtigung der örtlichen Lage am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (§ 12a Absatz 3 Nummer 3 AufenthG) erleichtert werden kann. Der Bundesrat schlägt vor, dass die zuletzt genannten drei Voraussetzungen – Erleichterung der Wohnraumversorgung, Erleichterung des Erwerbs von Deutschkenntnissen sowie Erleichterung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit – nicht mehr kumulativ vorliegen müssen, um eine Wohnsitzzuweisung nach § 12a Absatz 3 AufenthG anordnen zu können. Vielmehr soll es bereits genügen, wenn insbesondere eine der drei Voraussetzungen gegeben ist.

Sinn und Zweck des § 12a Absatz 3 AufenthG ist die Förderung der nachhaltigen Integration schutzberechtigter Ausländer in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland. Die Vorschrift setzt insoweit die europarechtlichen Vorgaben des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 1. März 2016 (verbundene Rechtssachen C-443/14 und C-444/14, Kreis Warendorf gegen Ibrahim Alo und Amira Osso gegen Region Hannover) um, wonach Artikel 33 der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Amtsblatt L 337, S. 9), so auszulegen ist, dass subsidiär Schutzberechtigten Wohnsitzauflagen nur aus integrationspolitischen Gründen erteilt werden dürfen. Eine nachhaltige Integration kann nach Überzeugung der Bundesregierung nur gelingen, wenn drei Grundvoraussetzungen – angemessener Wohnraum, Spracherwerb sowie Perspektiven hinsichtlich einer Erwerbstätigkeit – gegeben sind. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass durch die vom Bundesrat vorgeschlagene Lockerung der Voraussetzungen ein unnötiges europarechtliches Risiko geschaffen würde. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang außerdem, dass eine Wohnsitzzuweisung nach § 12a Absatz 3 AufenthG bis zum Ablauf der in § 12a Absatz 1 AufenthG festgelegten Frist von drei Jahren ab Anerkennung oder Erteilung der Aufenthaltserlaubnis gelten kann. Diesen Zeitraum sollten schutzberechtige Ausländer nutzen können, um am Wohnort oder wohnortnah Deutschkenntnisse zu erwerben und Perspektiven für eine Erwerbstätigkeit zu entwickeln.

Nach Auffassung der Bundesregierung sollten die zuständigen Behörden allerdings neben den drei wesentlichen integrationspolitischen Belangen (Wohnraum, Sprache und Erwerbstätigkeit) weitere integrationsfördernde Umstände berücksichtigen dürfen – insbesondere die Verfügbarkeit von Bildungs- und Betreuungsangeboten für Kinder und Jugendliche. Der Gesetzentwurf sieht deshalb die Anfügung von § 12a Absatz 3 Satz 2 AufenthG-E vor. Damit soll auch dem auf UN-Ebene verabschiedeten Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (Bundesgesetzblatt II, S. 121) mit dem dort verankerten Recht auf Bildung Rechnung getragen werden. Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates nicht, dass durch diese Regelung Fehlanreize gesetzt würden. Sofern dies wider Erwarten doch eintreten sollte, erscheint es möglich und geboten, dass die Länder dem durch interne Regelungen entgegentreten.

Zu Nummer 2 (zu § 12a Absatz 5 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe c AufenthG)

Die Bundesregierung hält die vom Bundesrat angeführten Fälle für wichtig und wird den Vorschlag prüfen.

Nach derzeitiger Einschätzung der Bundesregierung ist die vom Bundesrat vorgeschlagene Anfügung allerdings nicht erforderlich, da bereits die geltende Rechtslage den Gewaltschutzfällen vollumfänglich Rechnung trägt. Zu-

dem würde sich die Rechtslage hinsichtlich der Gewaltschutzfälle durch die Anfügung nicht ändern. Die Bundesregierung hat in der Begründung des Gesetzentwurfs klargestellt, dass eine „unzumutbare Einschränkung“ im Sinne von § 12a Absatz 5 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe c AufenthG (und damit ein Härtefall) vorliegt, wenn die Wohnortverpflichtung eine gewalttätige oder gewaltbetroffene Person an den bisherigen Wohnsitz bindet, einer Schutzanordnung nach dem Gewaltschutzgesetz oder sonstigen zum Schutz vor Gewalt, insbesondere häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt, erforderlichen Maßnahmen entgegensteht.

Aus Sicht der Bundesregierung können daher bei der Gesetzesanwendung in der Praxis keine Zweifel daran bestehen, dass die Härtefallregelung des § 12a Absatz 5 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe c AufenthG auch die Gewaltschutzfälle umfasst. Gleichwohl werden das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat sowie das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in einem gemeinsamen Rundschreiben an die Bedarfsträger die Rechtslage hinsichtlich der Gewaltschutzfälle – insbesondere die Möglichkeit zur Geltendmachung eines Härtefalls – darstellen.

Die Bundesregierung hat hinsichtlich des Vorschlags des Bundesrats schließlich auch aus folgendem Grund Bedenken: § 12a Absatz 5 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe c AufenthG regelt als Auffangtatbestand alle nicht in § 12a Absatz 5 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe a und b AufenthG genannten Härtefälle. Die besondere Hervorhebung einer Fallgruppe im Rahmen des § 12a Absatz 5 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe c AufenthG könnte dazu führen, dass in der Praxis zukünftig strengere Anforderungen an die Tatbestandsmerkmale des § 12a Absatz 5 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe c AufenthG („aus sonstigen Gründen vergleichbare unzumutbare Einschränkungen“) gestellt werden würden und in der Folge andere Härtefälle, die nach geltendem Recht von § 12a Absatz 5 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe c AufenthG erfasst sind, zukünftig nicht mehr erfasst würden.

Zu Nummer 3 (zu § 12a Absatz 10 AufenthG-E)

Die Bundesregierung schließt sich dem Vorschlag nicht an. Das Verhältnis von § 12a AufenthG zu § 12 Absatz 2 Satz 2 AufenthG ist bislang ausdrücklich nicht geregelt. Aus Sicht der Bundesregierung führt gerade dies zu Rechtsunsicherheit. Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Regelung würde hingegen für mehr Rechtsklarheit sorgen: Hinsichtlich des in § 12a Absatz 1 AufenthG genannten Personenkreises würde gesetzlich klargestellt, dass der Rückgriff auf eine wohnsitzbeschränkende Auflage nach § 12 Absatz 2 Satz 2 AufenthG nur in Einzelfällen möglich ist, die unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der einschlägigen Rechtsprechung jeweils besonders begründet werden müssen.

Zu Nummer 4 (zu § 72 Absatz 3a Satz 5 AufenthG-E)

Die Bundesregierung schließt sich dem Vorschlag nicht an. Die Voraussetzungen für die Aufhebung einer Wohnsitzverpflichtung nach § 12a Absatz 5 AufenthG sind nicht identisch mit den Voraussetzungen für die Aufhebung oder Änderung von Auflagen nach § 12 Absatz 2 Satz 2 AufenthG, § 61 Absatz 1d AufenthG oder § 60 AsylG. § 72 Absatz 3a AufenthG-E ist jedoch maßgeschneidert für die Aufhebung einer Wohnsitzverpflichtung nach § 12a Absatz 5 AufenthG und trägt den Besonderheiten bei der Aufhebung oder Änderung von Auflagen nach § 12 Absatz 2 Satz 2 AufenthG, § 61 Absatz 1d AufenthG oder § 60 AsylG nicht hinreichend Rechnung. Für eine entsprechende Anwendung des § 72 Absatz 3a AufenthG-E in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Form besteht daher kein Raum.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333